Nations Unies A/68/696–S/2014/5



Assemblée générale
Conseil de sécurité

Distr. générale
6 janvier 2014
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-huitième session
Points 53,124 et 132 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante-neuvième année

Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects

Renforcement du système des Nations Unies

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général sur les moyens civils à mobiliser dans les situations postconflictuelles

Résumé

L'édification d'institutions nationales solides et la création de capacités nationales résilientes sont essentielles à la consolidation de la paix. Le présent rapport, le dernier à avoir été uniquement établi sur les moyens civils à mobiliser dans les situations postconflictuelles, examine des questions soulevées par les États Membres, met en lumière les résultats obtenus au cours des deux dernières années, relève les enseignements tirés et définit les problèmes qui subsistent et la manière d'aller de l'avant.

En dégageant des orientations futures, le présent rapport met l'accent sur les résultats obtenus par les Nations Unies en matière de mise en place d'institutions sur le terrain, dans le cadre d'une approche plus systématique et plus cohérente, étroitement liée aux priorités nationales, et en relation avec d'autres partenaires internationaux. Afin de bien établir les responsabilités, cette action s'intégrera dans les structures et les modalités de fonctionnement existantes, mettant ainsi un terme aux activités de l'équipe qui ne s'occupait que de cette question, d'ici à juin 2014, tout en maintenant l'élan imprimé au cours de deux dernières années. Les efforts portent essentiellement sur trois domaines dans lesquels il existe à la fois une possibilité avérée d'obtenir des résultats et une nécessité de consolider et de renforcer le soutien : a) amélioration de l'appui en faveur de la création d'institutions fondée sur la maîtrise nationale; b) accroissement et élargissement de la réserve d'experts civils au service de la consolidation de la paix; et c) renforcement de la coopération régionale, Sud-Sud et triangulaire.

14-20110 (F) 220114 240114



L'accroissement du poids des institutions mises en place ne doit pas se faire au détriment du succès des opérations de maintien de la paix ou des missions politiques spéciales qu'effectuent les Nations Unies pour assurer un minimum de sécurité et contribuer à des règlements politiques. Ces deux aspects sont complémentaires dans la mesure où des déploiements de militaires et de soldats et une situation politique stable peuvent procurer la bouffée d'oxygène nécessaire au développement d'institutions nationales, tandis que l'aboutissement de l'œuvre d'édification d'institutions permet de consolider les acquis de la paix et de la sécurité. Nous avons appris à nos dépens que sans institutions nationales viables, les autorités nationales mettront plus longtemps à assumer le rôle qui leur revient de droit au lendemain d'un conflit ou d'une crise.

Le présent rapport paraît au moment où les Nations Unies s'emploient à aider les pays à s'investir dans la création d'institutions nationales dans le cadre de situations de plus en plus complexes. Il s'agit notamment d'appuyer, comme ce fut le cas récemment, la transition en Libye, au Mali, en Somalie et au Yémen; de consolider les acquis en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, en Haïti, en Iraq, au Libéria, et au Soudan du Sud, et dans d'autres pays qui figurent au programme de la Commission de consolidation de la paix. La nécessité de renforcer le soutien en faveur de la mise en place d'institutions se fera très nettement sentir dans les années à venir dans ces situations et d'autres : le moment est donc venu de tirer les enseignements de l'expérience et de déployer des efforts concertés pour mieux les appliquer.

I. Importance de la mise en place d'institutions au lendemain d'un conflit

1. Mon rapport du 11 juin 2009 sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304) invite à analyser la manière dont l'Organisation des Nations Unies pourrait mieux aider les pays à se doter d'institutions nationales au lendemain d'un conflit. Dans le rapport sur l'étude indépendante des moyens civils à mobiliser dans les situations postconflictuelles, réalisée par mon Groupe consultatif de haut niveau (voir A/65/747-S/2011/85), figurait un certain nombre de recommandations et de défis, à mettre en œuvre et à relever, notamment par l'ONU. À partir de cette vision, mon rapport du 19 août 2011 sur les moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures à un conflit (A/66/311-S/2011/527), a dégagé des mesures prioritaires concrètes.

2. Dans sa résolution 66/255, l'Assemblée générale a affirmé le principe fondamental de l'appropriation nationale et souligné qu'il importait d'appuyer le renforcement des capacités nationales et la mise en place d'institutions, encouragé l'Organisation des Nations Unies à élargir et étoffer la réserve d'experts civils susceptibles de consolider la paix, et m'a prié de faire appel à toutes les compétences utiles aux fins de l'élaboration d'initiatives visant à appuyer les capacités nationales et de lui fournir des renseignements à jour à ce sujet en 2012. Suite à ce point de la situation (A/67/312-S/2012/645), des organes intergouvernementaux et des organes d'experts de l'Assemblée générale ont soulevé un certain nombre de questions sur lesquelles ils ont cherché à obtenir des éclaircissements et de plus amples informations.

3. Dans le rapport sur les moyens civils à mobiliser dans les situations postconflictuelles (A/67/312-S/2012/645), il a été noté qu'il ne pouvait y avoir de redressement durable après un conflit si les pays ne prenaient pas en main la transformation des institutions qui assuraient aux citoyens représentation politique, sécurité, justice et perspectives économiques. Le rapport du 8 octobre 2012 sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/67/499-S/2012/746) soulignait que les institutions étaient indispensables si l'on voulait éviter que le pays retombe dans la violence. D'importants travaux d'études ont montré que les pays dotés d'institutions solides, responsables et ouvertes à tous courent 30 à 45 % moins de risques de basculer dans un vaste conflit[1].

4. L'Assemblée générale dans sa résolution 67/266, le Conseil de sécurité dans sa résolution 2086 (2013) et dans la déclaration de son président en date du 21 janvier 2011 (S/PRST/2011/2) et la Commission de la consolidation de la paix ont reconnu le caractère crucial que revêt la prise en main par les pays de la consolidation de la paix, l'importance qu'il y a de mettre les moyens dont on dispose à l'échelle mondiale au service de l'action en faveur de la mise en place d'institutions nationales et la nécessité de renforcer la coopération et la coordination dans le cadre des activités menées par l'ONU dans le domaine de la consolidation de la paix.

5. Dans sa résolution 66/255, l'Assemblée générale a affirmé le principe fondamental de l'appropriation nationale et souligné qu'il importait d'appuyer le renforcement des capacités nationales et la mise en place d'institutions, notamment au moyen des opérations de maintien de la paix, conformément à leur mandat. Les

---

[1] Banque mondiale, *Rapport sur le développement mondial, 2011* (Washington).

mesures évoquées dans le présent rapport font suite aux demandes formulées dans la résolution ci-dessus.

6. En Afghanistan, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, en Haïti, en Iraq, en Libye, au Mali, en Somalie, au Soudan du Sud et au Yémen, les États Membres ont été chargés par l'ONU d'aider à mettre en place des institutions nationales, notamment en renforçant les moyens dont disposent les pays pour assurer la sécurité et l'état de droit, en soutenant des processus politiques ouverts à tous, en aidant les autorités nationales à étendre l'autorité de l'État dans les zones non sécurisées et en contribuant à la mobilisation de ressources destinées à l'édification d'institutions nationales. Dans chacun de ces cas, les résultats critiques escomptés en matière de paix et de sécurité seront fonction de l'avènement d'institutions nationales ou de leur renforcement tout comme un redressement et un développement plus ambitieux seront subordonnés au succès de la consolidation de la paix et de la mise en place d'institutions.

7. Là où la présence des Nations Unies revêt notamment la forme d'une opération de maintien de la paix ou d'une mission politique spéciale, l'instauration d'un partenariat entre gouvernements, missions et organismes, fonds et programmes des Nations Unies et organisations régionales et autres acteurs internationaux et locaux dans le cadre de l'action en faveur de la création d'institutions, s'impose. Le présent rapport récapitule les efforts entrepris et les enseignements tirés de l'expérience accumulée en pareilles circonstances au cours des deux dernières années.

8. La première section du présent rapport relève les principaux résultats obtenus lors des deux dernières années. Les sections suivantes exposent les enseignements tirés ainsi que les plans élaborés pour :

a) Mieux assurer la mise en place d'institutions fondées sur une maîtrise nationale;

b) Élargir et étoffer la réserve d'experts civils susceptibles de consolider la paix; et

c) Resserrer la coopération régionale, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire.

II. Résultats

9. Le programme de travail esquissé dans les rapports précédents sur les moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures à un conflit (voir A/66/311-S/2011/527 et A/67/312-S/2012/645) prévoyait notamment l'adoption de mesures expérimentales visant à : favoriser la maîtrise nationale; renforcer les mécanismes et les compétences institutionnels ainsi que les partenariats au Siège; et adopter des mesures destinées à accroître la souplesse des systèmes d'appui au déploiement de moyens civils. Des progrès ont été enregistrés sur de nombreux fronts notamment, sur le terrain, par le biais de meilleurs mécanismes institutionnels de cohérence interne et de cadres et d'outils de politique générale permettant d'apporter un soutien plus concret à la création d'institutions.

10. Le crédit de la mise en place d'institutions nationales revient aux pays et aux peuples qui ont réussi à surmonter les séquelles des conflits. L'ONU a prêté son concours à nombre de pays au cours des deux dernières années, notamment à la Côte d'Ivoire, au Libéria, à la Sierra Leone, à la Somalie et au Timor-Leste qui ont vu

leurs institutions nationales gagner considérablement en efficacité. Son rôle a été déterminant dans certains secteurs dont ceux de la police, de la justice et du système pénitentiaire, des administrations locale et centrale, des institutions électorales et parlementaires et de l'appui à la société civile.

11. Pour améliorer son soutien, des rapports antérieurs sur les moyens civils à mobiliser ont défini des mesures visant à renforcer les mécanismes et les compétences institutionnels dans les cinq domaines clefs où des lacunes ont été observées (processus politiques ouverts, sûreté et sécurité de base, justice, fonctions essentielles de l'État, remise sur pied de l'économie). Les progrès ont été particulièrement importants dans les domaines de la police, de la justice et du système pénitentiaire (voir encadré 1) et des mesures tangibles sont en cours d'application dans les domaines des processus politiques ouverts et des fonctions essentielles de l'État. Moins a été accompli dans le domaine de la remise sur pied de l'économie. Des activités de partenariat prévues ultérieurement, comme il ressort de la section V du présent rapport favoriseront une évolution de la situation à cet égard.

Encadré 1

Renforcement des mécanismes institutionnels dans des domaines clefs de la consolidation de la paix

La désignation du Département des opérations de maintien de la paix et du Programme des Nations Unies pour le développement en tant que Cellule mondiale de coordination des activités policières, judiciaires et pénitentiaires de promotion de l'état de droit au lendemain de conflits et d'autres crises a été le progrès le plus marquant enregistré dans un domaine. La Cellule a démontré son aptitude à renforcer et à concilier les activités des missions à l'action à plus long terme des équipes de pays des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit. Plus précisément, le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD, par l'intermédiaire de la Cellule, ont accompli ce qui suit :

- 12 visites conjointes sur le terrain qui ont permis de coordonner la planification, de nouer des partenariats et de dispenser des conseils sur la structure et le financement des programmes mis en œuvre en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, en Haïti, au Libéria, en Libye, en Sierra Leone, en Somalie et au Soudan du Sud;
- Plans de soutien conjoints à la Côte d'Ivoire, à Haïti et à la Libye
- Méthodes de planification communes de l'appui des Nations Unies à la République centrafricaine, au Mali et à la Somalie;
- Déploiement d'experts spécialisés en Côte d'Ivoire et en Libye, par le biais du fichier du personnel du PNUD à déploiement rapide;
- Partage de locaux du PNUD, du Département des opérations de maintien de la paix et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme au Siège de l'ONU à New York et détachement d'experts fournis par l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) pour veiller à la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans les activités de la Cellule;

- Élaboration d'une note d'information sur la planification des activités policières, judiciaires et pénitentiaires au lendemain de crises et dans des situations de transition.

Outre la Cellule, l'ONU a resserré sa coopération interne dans les domaines de la fourniture d'une assistance et d'un appui constitutionnels aux processus politiques ouverts. Au niveau des pays, sa présence a permis de prêter un concours technique aux gouvernements et à la société civile. Pour sous-tendre cette action, le Département des affaires politiques et le PNUD ont effectué des missions d'évaluation conjointes en Libye, en Sierra Leone et en Somalie et œuvré étroitement avec le Département des opérations de maintien de la paix au Libéria et ailleurs. Une structure de coordination interne, regroupant le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le PNUD et ONU-Femmes, se réunit régulièrement pour coordonner leur action et mène diverses initiatives communes visant à améliorer le soutien qu'elle apporte aux pays ainsi qu'à procéder à des échanges de connaissances et de données d'expérience.

Afin d'améliorer l'exécution des programmes et de renforcer les partenariats dans le domaine des fonctions essentielles de l'État, j'ai approuvé l'examen des enseignements tirés dans le cadre de l'appui que l'ONU fournit aux fonctions essentielles de l'État immédiatement après un conflit et demandé au PNUD de favoriser la mise en œuvre de ses recommandations. Le Groupe de travail des Nations Unies sur l'administration publique est en passe de devenir une structure de coordination interne dynamique, dirigée par le PNUD et constituée notamment du Département des opérations de maintien de la paix, du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, du Fonds d'équipement des Nations Unies, de l'UNICEF et d'ONU-Femmes. Cette structure s'est dotée d'un nouveau partenariat appuyé par le Fonds d'affectation spéciale ONU-Banque mondiale pour permettre à ces deux institutions de mener des activités conjointes dans un certain nombre de pays sollicitant une assistance pour reconstituer le centre du pouvoir et les administrations locales, rétablir la gestion financière publique et la gestion de l'aide et renforcer les capacités de la fonction publique au lendemain d'un conflit. La tâche consistant à mieux intégrer l'action des missions et des équipes de pays des Nations Unies dans des domaines clefs, tels que celui du soutien en faveur de l'extension de l'autorité de l'État se poursuit également.

12. Les mesures destinées à améliorer l'appui de l'ONU à la mise en place d'institutions prévoient notamment :

a) Le renforcement de l'appui au développement des capacités par le biais d'une note d'orientation de l'ONU portant sur la bonne utilisation des capacités nationales et leur renforcement après un conflit armé. Ces directives aident les missions et les équipes de pays des Nations Unies à assurer le renforcement des capacités nationales et le respect de la maîtrise nationale au lendemain d'un conflit.

Elles ont été d'un apport réel au Pacte pour la Somalie et sont également utilisées au Libéria pour consolider la programmation;

b) La révision du dispositif d'évaluation et de planification intégrées qui définissait la maîtrise nationale comme une condition essentielle de la viabilité de la paix et demandait que soit précisée dans le cadre des processus de planification et d'évaluation intégrées, la manière dont l'ONU entendait contribuer à la mise en œuvre des priorités nationales élaborées sur la base d'un vaste consensus.

13. Pour élargir et étoffer la réserve d'experts, des activités de prospection ont été menées par le biais de la plateforme CAPMATCH par plus de 50 entités émanant d'États Membres dont plus de deux tiers sont originaires de pays du Sud. Les enseignements tirés de ces activités sont examinés plus en détail à la section IV ci-dessous. La prospection a ainsi permis de procéder aux déploiements ci-après dans des domaines où des besoins en matière de création d'institutions se faisaient beaucoup sentir :

a) Compétences sierra-léonaises en matière de rédaction de textes législatifs déployées auprès de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud;

b) Services spécialisés rwandais dans des domaines relevant spécifiquement des activités de police déployés auprès de la Mission des Nations Unies au Libéria pour aider la police à mieux pouvoir gérer ses ressources humaines et financières, ses installations et son parc automobile;

c) Appui en matière de formation spécialisée fourni à l'Office libérien des recettes à la demande du Gouvernement libérien, en faisant appel à des compétences sierra-léonaises et suédoises;

d) Compétences libériennes et sénégalaises déployées auprès de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire pour aider le Gouvernement à donner corps à sa réforme du secteur de la sécurité avec l'appui du Fonds pour la consolidation de la paix;

e) Compétences en matière de facilitation fournies par l'Iraq pour appuyer la Conférence de dialogue national au Yémen avec le soutien de la Folke Bernadotte Academy en Suède; et

f) Dix-neuf désignations de membres du personnel fourni par les Gouvernements croate, égyptien et turc dotés de compétences spécialisées en matière de création d'institutions judiciaires et pénitentiaires, pour soutenir les efforts de sensibilisation actuellement déployés par le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité du Département des opérations de maintien de la paix.

14. Comme indiqué dans les rapports précédents sur les moyens civils à mobiliser, le succès d'une prospection digne de ce nom est fonction de la souplesse des méthodes utilisées pour faciliter le déploiement des compétences. Pour élargir l'accès aux compétences spécialisées des États Membres, des projets de directives sur l'emploi du personnel fourni par les gouvernements ont été élaborés. Pour donner une idée plus globale des besoins en personnel, le mode de présentation des budgets a été revu de manière à ce que le personnel fourni par les gouvernements apparaisse dans la colonne des dépenses relatives au personnel civil. Les cadres supérieurs et les fonctionnaires de haut rang ont été informés de la manière dont les

ressources doivent être gérées pour tenir compte de l'évolution des besoins au niveau national.

15. Pour tirer parti de la présence de l'ONU dans son ensemble, des conseils ont été prodigués sur les modalités d'examen de la question des avantages comparatifs aux fins de l'exécution des tâches prescrites et dans le cadre de la révision du dispositif d'évaluation et de planification intégrées et des mécanismes renforcés, mis en place pour assurer la transition vers la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste. Les progrès accomplis ont également permis de favoriser les flux de contributions volontaires en surmontant les problèmes de financement à partir du Fonds pour la consolidation de la paix dans le cadre de missions d'appui d'activités de consolidation de la paix et de création d'institutions, en collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies.

16. Au titre de l'élargissement des partenariats en faveur de la mise en place d'institutions nationales au lendemain d'un conflit, trois domaines d'activité ont donné de bons résultats récapitulés ci-dessous. Les enseignements tirés de l'expérience et les travaux poursuivis dans ces domaines sont recensés à la section V ci-après :

a) Dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, l'initiative relative aux moyens civils a favorisé des échanges en Côte d'Ivoire, au Libéria et en Somalie et mis en évidence les forces complémentaires des prestataires du Sud des donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE);

b) Avec les institutions financières internationales, les Présidents du Groupe des Nations Unies pour le développement, du Comité directeur des moyens civils et deux Vice-Présidents de la Banque mondiale ont offert un choix d'options définissant 15 possibilités pratiques distinctes de collaboration entre l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale dans des pays touchés par un conflit;

c) En ce qui concerne la coopération avec des organisations régionales, la collaboration avec la Ligue des États arabes a abouti à un plan d'action conjoint qui en est aux premiers stades de sa mise en œuvre et le système des Nations Unies s'est engagé auprès de l'Union africaine à appuyer l'initiative de solidarité africaine.

17. Toutes ces initiatives seront jugées par la manière dont elles seront menées sur le terrain. Un exemple édifiant de ce qui peut être réalisé lorsque l'ONU s'emploie à appliquer de nouvelles approches de manière concertée, est cité dans l'encadré 2.

Encadré 2

Une approche plus dynamique de la création d'institutions en Somalie

Lors de la planification de la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie, l'évaluation technique et l'élaboration du premier budget ont accordé une attention toute particulière à la création d'institutions nationales. Cela s'est traduit par la conception d'une mission reposant fortement sur le partenariat et adaptée à la situation du pays.

Compte tenu de l'expérience accumulée dans d'autres pays, un document présentant des choix possibles a été examiné avec le Gouvernement pour déterminer comment tirer le meilleur parti du rôle qui est le sien et de la maîtrise nationale dans la programmation. Le Gouvernement s'est servi de ces choix dans le Nouveau Pacte pour la Somalie, tel qu'il a été entériné à Bruxelles en septembre 2013 et dans la stratégie nationale en faveur de la gouvernance locale.

Dans le biais de l'Alliance, le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD ont procédé à des évaluations conjointes sur le terrain et identifié des domaines d'activités communes entre la mission et l'équipe de pays des Nations Unies, ce qui a conduit à la constitution d'équipes partageant les mêmes locaux en Somalie et à des programmes globaux visant à soutenir l'action du Gouvernement somalien en matière de police, de justice et de systèmes pénitentiaires. Par ailleurs, des activités et des plans de travail conjoints entre l'équipe de pays des Nations Unies et la mission sont en cours d'étude aux fins du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration ainsi que du processus constitutionnel.

L'action en faveur de modalités de renforcement des capacités et de création d'institutions, notamment l'exploitation de la note d'orientation de l'ONU portant sur la bonne utilisation des capacités nationales et leur renforcement après un conflit armé a conduit à l'adoption d'une approche qui a obtenu l'aval de tous les partenaires dans le Nouveau Pacte pour la Somalie. Il s'agissait notamment de convenir de la nécessité de soutenir de manière prompte et dynamique, les fonctions essentielles de l'État, y compris le centre du pouvoir et la fonction publique et de renforcer les capacités du secteur public par le biais d'une double approche consistant : i) à débloquer des moyens pour subvenir à des besoins immédiats et naissants; et ii) à favoriser l'élaboration coordonnée et la mise en place de systèmes administratifs intersectoriels de base.

Des conseils techniques ont également été fournis, en s'inspirant d'exemples d'autres pays, sur la manière d'établir une structure de financement susceptible de répondre aux besoins spécifiques du Gouvernement somalien.

Le partenariat avec l'Union africaine et la Mission de l'Union africaine en Somalie a joué un rôle primordial dans les acquis obtenus. L'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale ont également bien coopéré dans le cadre de ces activités, en participant conjointement au processus d'établissement du Nouveau Pacte, et dans le cadre du lien critique entre la gestion financière publique et la réforme du système de sécurité et de justice. Un soutien conjoint est également envisagé au titre de la coordination de l'aide.

18. Cela dit, il y a encore, de toute évidence, beaucoup à faire. Comme indiqué ci-dessus, les mesures prévues ont été pleinement appliquées dans certains domaines et gagneraient à être consolidées dans d'autres. Le reste des sections du présent rapport recense les enseignements tirés de l'expérience et les orientations futures qui se

dégagent au titre de l'action en faveur de la maîtrise nationale, de la prospection de candidats et de l'élargissement de partenariats ainsi que de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire.

III. Bilan de l'expérience acquise en matière d'appui à l'appropriation nationale du renforcement des institutions dans un pays sortant d'un conflit

19. L'Assemblée générale, dans sa résolution 66/255, et le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2086 (2013), ont réaffirmé le principe fondamental de l'appropriation nationale et souligné qu'il importe d'appuyer le renforcement des capacités nationales et la mise en place d'institutions, notamment au moyen des opérations de maintien de la paix, conformément à leur mandat. Afin de renforcer la confiance dans les transitions, il est essentiel d'appuyer les institutions nationales, en montrant que les institutions nationales peuvent assurer la mise en place de processus politiques sans exclusive, d'une sécurité de base, d'un système judiciaire et de services sociaux, et créer des emplois.

20. Ainsi que l'expose le Secrétaire général dans son rapport sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/67/499-S/2012/746), l'application du principe d'appropriation nationale via l'appui au renforcement des institutions dans les pays en situation d'après crise complexe est un apprentissage constant. Conformément à la résolution 66/255 de l'Assemblée nationale, les enseignements tirés des missions continuent de se fonder sur l'expérience d'experts travaillant sur le terrain et mettent en lumière quatre points essentiels :

a) Pour renforcer l'appropriation nationale, il faut s'adapter aux cycles nationaux de prise de décisions et garder à l'esprit que les avancées s'obtiennent par approximations successives. Le renforcement des institutions dépend des priorités et des décisions nationales, et le sentiment d'adhésion est essentiel. Une vision nationale commune ayant fait l'objet d'une vaste consultation est nécessaire, mais ces démarches demandent souvent une préparation et des débats de grande ampleur – comme en Côte d'Ivoire pour la réforme du secteur de la sécurité – et peuvent s'étaler sur plusieurs cycles. Le calendrier des décisions nationales peut donc être incertain mais il doit être respecté, ce qui exige inévitablement d'adapter l'appui au renforcement des institutions, par exemple si les démarches nationales entraînent pour l'aide internationale des changements de priorités et de calendrier. L'ONU doit donc réguler et ordonner son appui afin de s'adapter aux décisions et processus nationaux et faire en sorte que les partenaires nationaux soient pleinement déterminés à jouer leur rôle dans le renforcement des institutions et à démultiplier les effets de cet appui. Il faut parfois procéder à une évaluation minutieuse afin de désigner l'entité des Nations Unies la mieux placée pour appuyer chacune des institutions nationales;

b) Le renforcement rapide de la confiance est essentiel, et l'appui qu'apporte la communauté internationale à un pays sortant d'un conflit doit ainsi permettre aux institutions nationales de donner des résultats rapides et visibles afin de maintenir une dynamique politique. Au Mali et en Somalie par exemple, les autorités nationales, dans un souci de stabilisation, ont donné la priorité aux infrastructures locales, aux services sociaux et à la création d'emplois ainsi qu'à l'exécution rapide de réformes dans les domaines de l'administration publique, de la

sécurité et de la justice. Les organismes des Nations Unies présents sur le terrain doivent se montrer réactifs afin d'aider les institutions nationales concernées à assurer des services qui peuvent contribuer au maintien de la paix et au renforcement de la confiance, et afin de promouvoir le recours progressif aux mécanismes nationaux et de s'y adapter. Cela peut les amener à donner des conseils à bref délai, comme lors de l'appui au dialogue national au Yémen ou au débat en Côte d'Ivoire sur la réforme du secteur de la sécurité, à apporter une aide financière modeste mais rapide, ou encore à adapter l'exécution des programmes sur le terrain pour donner davantage de visibilité au rôle des institutions nationales, en constante évolution lors des transitions;

c) Afin de renforcer les institutions, il faut avoir accès à un financement rapidement disponible et durable, et disposer de compétences spécialisées. Les pouvoirs publics nationaux doivent s'assurer que leurs budgets prévoient un financement fiable et durable pour les activités de renforcement des institutions. Toutefois, au sortir d'un conflit, peu de pays disposent à la fois de ressources humaines compétentes, des équipements et des installations nécessaires et de sources de financement fiables à long terme. Certains pays comme la Libye ou le Timor-Leste disposaient d'importantes ressources nationales mais, pour la plupart des pays sortant d'un conflit, l'aide financière internationale joue un rôle déterminant. L'apport de conseils techniques et de formations par la communauté internationale risque, en l'absence de mesures, programmes et plans de financement, d'être intenable ou de déboucher sur la création de capacités individuelles et non organisationnelles. Il est préférable que l'aide soit intégrée à des programmes allant dans le sens des projets des dirigeants nationaux, de susciter l'adhésion du plus grand nombre de parties prenantes et d'assurer un financement durable qui fidélise les fonctionnaires et facilite le renforcement des institutions à long terme;

d) Le renforcement des institutions prend du temps et revêt des aspects à la fois politiques et techniques. Les atouts des départements du Secrétariat concernés peuvent donc venir compléter ceux des organismes, fonds et programmes, qui connaissent souvent les pays de longue date et en profondeur, ont notamment une solide expérience du renforcement des capacités et ont avec ces pays des relations qui existaient sans doute avant l'arrivée de la mission et perdureront certainement après son départ, nonobstant l'observation constante des situations nationales par le Département des affaires politiques. Les missions, quant à elles, présentent généralement l'avantage d'allier moyens civils, poids politique et présence sur le terrain; lors des opérations de maintien de la paix de deuxième génération, l'association de capacités policières, militaires et techniques est un atout certain (voir résolution 2086 (2013) du Conseil de sécurité). Les missions, comme les organismes, fonds et programmes, disposent de compétences techniques. En conjuguant ces points forts, qui présentent des similitudes mais aussi des différences, l'ONU devrait être à même, le cas échant, d'améliorer son appui au renforcement des institutions.

21. Cette expérience acquise influe à plus d'un titre sur la façon dont l'ONU appuie le renforcement des institutions. Cet appui est en grande partie le fait des organismes, fonds et programmes mais le déploiement des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales offre autant des possibilités qu'il présente des difficultés pour l'ONU en ce qui concerne l'intégration des efforts. Dans la section ci-dessous, on s'intéressera particulièrement aux missions, dont les tâches en matière de renforcement des institutions doivent être resituées dans le

contexte des priorités et capacités nationales et tenir compte des rôles que jouent les acteurs du développement, qu'ils relèvent ou non des Nations Unies.

22. Les mesures présentées ci-dessous apportent les précisions demandées par l'Assemblée générale à sa soixante-septième session au sujet des rapports avec les structures en place, les modalités de fonctionnement et les mécanismes de contrôle. Elles prévoient le renforcement systématique des méthodes de planification intégrée lors des différentes phases des missions, et la communication à l'Assemblée générale, à travers les mécanismes en place et en particulier les rapports et les projets de budget, de plus amples informations sur les résultats obtenus en matière de renforcement des institutions, les hypothèses budgétaires, les ressources mobilisées et les risques encourus.

A. Intégrer les efforts

23. Afin que les organismes des Nations Unies soient unis dans l'action et tirent parti des différents atouts des acteurs présents au sortir d'un conflit, les missions et les équipes de pays des Nations Unies vont continuer à renforcer leur action conjointe et à encourager une répartition claire des tâches liées au renforcement des institutions dans les domaines de la politique, de la sécurité et de l'état de droit et à la consolidation de l'autorité de l'État (voir résolution 67/226 de l'Assemblée générale). En se fondant sur de nombreux exemples d'actions conjointes, notamment au Libéria, en Libye, au Mali et en Somalie, les équipes dirigeantes, armées des ressources et capacités nécessaires, vont :

a) Orienter les méthodes d'évaluation et de planification intégrées que les équipes de pays des Nations Unies utilisent pour définir la façon dont elles peuvent se compléter entre elles, pendant la phase de démarrage de la mission puis à intervalles réguliers, en particulier en matière de renforcement des institutions;

b) Étudier le recours aux mécanismes de coordination, notamment, le cas échéant, à la constitution d'équipes intégrées regroupant les compétences techniques et les fonctions à la fois de la mission et de l'équipe de pays des Nations Unies, comme celles qui ont été constituées avec le Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies dans le cadre de l'appui aux élections, à l'élaboration de la constitution, à la sécurité et à la justice;

c) Planifier et gérer minutieusement la transition et le retrait de la mission en vue d'assurer la viabilité, l'évaluation et l'étalonnage des progrès réalisés en matière de renforcement des capacités, ainsi que la continuité de l'appui prêté par l'équipe de pays et ses partenaires.

24. Il convient, dès la phase de démarrage de la mission, d'évaluer précisément les besoins relatifs au renforcement des institutions et de tenir compte de la complémentarité des activités et des atouts des missions et des équipes de pays des Nations Unies. Ainsi, lorsqu'une mission est en cours de lancement et que l'équipe dirigeante n'est pas encore sur le terrain, l'appui au renforcement des institutions après un conflit doit dès le début de la planification de la mission constituer une priorité pour l'Organisation et faire l'objet de la même attention et de la même mobilisation au Siège que plus tard sur le terrain.

25. Le Siège dispose actuellement de capacités limitées pour entreprendre des évaluations et des planifications intégrées en matière de renforcement des institutions. J'étudierai plus avant les différents moyens de répondre à ces besoins.

B. S'adapter aux cycles nationaux de prise de décisions

26. Afin de mettre le principe d'appropriation nationale en pratique, il faut que les missions soient conçues et menées dans le respect des cycles nationaux de prise de décisions. Au lendemain de la révolution libyenne, la succession de mandats de courte durée visait à permettre aux Nations Unies d'adapter leur appui aux demandes, au rythme et aux capacités d'absorption des institutions nationales. Au fil du temps, le manque de capacités nationales dans de nombreux domaines couverts par le mandat est toutefois devenu évident et, malgré une planification approfondie, les acteurs nationaux se sont révélés dans l'incapacité d'absorber ou de mettre en pratique les conseils techniques que la mission a dispensés dans certains domaines pendant sa phase de démarrage. Cela montre combien il importe d'évaluer de manière continue la capacité et la demande nationales en temps réel et, en fonction des résultats de cette évaluation, de réfléchir à l'enchaînement des initiatives de l'ONU. Le dispositif d'évaluation et de planification intégrées met en lumière la nécessité de tenir compte des cycles nationaux de prise de décisions. C'est pourquoi j'exposerai, de manière plus systématique, l'effet des cycles nationaux de prise de décisions dans chaque rapport consacré à un pays donné.

27. Afin d'étayer les prises de décisions de l'Assemblée générale, on prêtera, dans la planification des missions et dans les propositions budgétaires qui en découlent, une attention plus particulière aux activités de renforcement des institutions prévues par le mandat et on énoncera clairement les résultats auxquels chaque mission devra tendre dès le début de son mandat, en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies. Ce renforcement de la planification et de la conception comprendra :

a) Au moment de la planification de la mission et des propositions budgétaires, une meilleure définition des résultats attendus et des activités à mener en matière de renforcement des institutions;

b) Un exposé de l'effet que les cycles nationaux de prise de décisions peuvent avoir sur les descriptifs et les prévisions présentés dans les propositions budgétaires, et de la façon dont les activités de la mission peuvent s'adapter à ces cycles;

c) Un descriptif des ressources nécessaires (telles que les différentes catégories de personnel) et des dépenses de fonctionnement requises, dans les limites approuvées, afin d'appuyer les objectifs de renforcement des institutions (pour financer, par exemple, la participation des homologues nationaux aux formations, la réhabilitation nécessaire de petites infrastructures ou des outils destinés aux institutions nationales). Le cas échéant, ces descriptifs préciseraient que la mise en œuvre devrait être effectuée par l'équipe de pays des Nations Unies.

28. Afin de répondre à des besoins nationaux en constante évolution, il faut pouvoir adapter l'éventail de compétences civiles. En réponse à la demande du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, qui souhaitait recevoir des précisions sur la capacité des chefs de mission de procéder à ces adaptations, les conditions et procédures en vigueur ont été détaillées dans les instructions permanentes des missions de maintien de la paix et des missions

politiques spéciales qui concernent les tableaux d'effectifs et la gestion des postes. Les missions sont en mesure d'adapter l'ampleur du recours à des experts ne faisant pas partie du personnel de l'Organisation, comme les consultants ou les vacataires, de manière à répondre aux besoins fonctionnels de compétences spécialisées, qui évoluent en cours d'année. Toute réaffectation des ressources financières visant à faciliter une variation du volume de ressources initialement prévu s'effectue dans le respect des règles fixées pour la gestion des crédits alloués.

C. Favoriser un renforcement rapide de la confiance envers les institutions nationales

29. Afin de favoriser un renforcement rapide de la confiance, les méthodes d'évaluation et de planification intégrées mettent de plus en plus l'accent sur la façon dont les Nations Unies peuvent améliorer les aptitudes et la visibilité des institutions nationales et ainsi les aider à obtenir des résultats essentiels en matière de politique, de sécurité et de justice ainsi que dans les domaines économiques et sociaux. Les organismes, fonds et programmes sont en train d'adapter leur appui à cet effet, comme le montre l'exemple du programme novateur à effet rapide « Go 2 School » (Allons à l'école) en Somalie, où l'UNICEF, en collaboration avec les pouvoirs publics somaliens, a obtenu des résultats qui, autrement, auraient été atteints par des systèmes parallèles. Des travaux sont actuellement menés en vue d'approfondir la question de la résilience.

30. Dans les secteurs de la justice et de la sécurité, et dans le cas de l'appui à la vie politique et à la consolidation de l'autorité de l'État, un besoin pressant d'appui international rapide, qui n'est pas prévu par les programmes actuels, peut se faire jour. Pour ces domaines – et d'autres, éventuellement – les équipes dirigeantes procéderont à une évaluation et à une planification afin de repérer les situations dans lesquelles l'absence de ressources destinées à appuyer le fonctionnement essentiel des institutions nationales dans les domaines concernés par le mandat pourraient menacer la paix et la sécurité, et les porteront à l'attention des États Membres.

31. Pour faciliter le renforcement de la confiance, il faut également pouvoir apporter efficacement et à bref délai les compétences nécessaires. L'Organisation des Nations Unies déploie ses compétences spécialisées selon plusieurs modalités d'organisation mises au point au fil du temps. Les ressources humaines, principale source de moyens civils, sont complétées par d'autres formules de déploiement de compétences, ce qui reflète la variété des fonctions et des types de compétences nécessaires et permet de puiser à de multiples sources. L'appui à la réforme du secteur de la sécurité, aux institutions policières, judiciaires et pénitentiaires, à la gestion des frontières et aux fonctions essentielles de l'État pourrait par exemple bénéficier des compétences dont disposent généralement les administrations des États Membres et être déployé par le personnel fourni par les gouvernements[2]. Les

---

[2] Conformément à la recommandation du CCQAB, des précisions sur les différences entre le personnel fourni par les gouvernements et le personnel fourni à titre gracieux (type II) ont été données à l'Assemblée générale en décembre 2012. Des renseignements sur les déploiements et les nationalités de ce personnel seront régulièrement communiqués. Le prochain rapport d'ensemble sur le financement des opérations de maintien de la paix apportera des informations sur les directives, et notamment sur la manière dont elles tiennent compte des résolutions 67/287 et 67/255.

services de conseil, bien que ne représentant en général qu'une petite part des dépenses de personnel d'une mission, peuvent jouer un rôle important dans le renforcement de la capacité d'adaptation rapide aux changements de priorités nationales. Les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et les directives internes doivent être prises en compte lors de la planification et de la mise en œuvre de chaque formule.

D. Faire en sorte que les conseils des spécialistes soient reliés à des dispositifs financiers durables

32. La gestion des finances publiques au sortir d'un conflit est un domaine prometteur de coopération entre les institutions financières internationales et l'ONU. Une collaboration efficace a été mise en place en Afghanistan et au Libéria et de nouvelles initiatives sont en cours dans d'autres pays. Afin de prendre acte de l'importance d'un financement durable pour le renforcement des institutions, les équipes dirigeantes vont, dans les domaines désignés :

a) Collaborer avec les pouvoirs publics des pays où l'Organisation est présente et avec les partenaires afin d'assurer la mise en place de solides dispositifs financiers favorisant la résilience des institutions qui œuvrent dans les domaines de la politique, de la sécurité et de l'état de droit;

b) Chercher, à la demande des pays hôtes, à collaborer avec la Banque mondiale et les autres institutions financières internationales afin de conjuguer les compétences de ces dernières en matière d'analyse financière et d'appui à la gestion des finances publiques avec les compétences sectorielles du personnel de l'ONU[3].

33. Afin d'appuyer efficacement le renforcement des institutions, il faut une démarche à l'échelle du système et une action conjointe. Au niveau des pays, les responsabilités reposent donc sur les équipes dirigeantes, et je tiendrai, dans mes rapports sur le maintien de la paix au sortir d'un conflit, l'Assemblée générale informée de l'ensemble des progrès accomplis. Chaque entité du système des Nations Unies – notamment les départements du Secrétariat et les organismes, fonds et programmes désignés comme chefs de file – est tenue de tenir compte de l'expérience acquise dans les domaines qui la concernent, conformément à ses structures décisionnelles.

34. Chaque situation nationale est unique et la même démarche ne saurait être appliquée à tous les pays mais, à l'évidence, pour que l'appui au renforcement des institutions soit efficace et bénéficie de la pleine adhésion du pays, il faut systématiquement tenir compte des éléments exposés ci-dessus. **Je recommande à l'Assemblée générale d'encourager l'application des mesures et de l'expérience acquise exposées aux paragraphes 19 à 33 du présent rapport**.

35. **J'appelle les États Membres à assurer un financement durable et fiable aux activités des Nations Unies visant à appuyer le renforcement des institutions au sortir d'un conflit, en particulier à favoriser l'intégration des efforts du Secrétariat et des organismes, fonds et programmes, comme indiqué ci-dessus.**

---

[3] Une panoplie de moyens est en train d'être mise au point pour cette activité.

IV. Élargissement et consolidation de la réserve d'experts civils aux fins de la consolidation de la paix – leçons tirées de l'expérience

36. La participation des États Membres à la plateforme CAPMATCH et les déploiements exposés dans la section II illustrent comment il est possible de nouer des liens de coopération avec les États Membres pour aider l'ONU à élargir et étoffer la réserve d'experts civils aux fins de la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, en y intégrant notamment des experts, provenant de pays du Sud, dotés de l'expérience voulue en matière de consolidation de la paix après un conflit ou de transition démocratique et, pour une sous-région donnée, des experts provenant de pays voisins du pays considéré.

37. Ils démontrent également que la nécessité de faire appel à la participation des pays s'applique tant aux opérations de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales et qu'elle concerne toute la gamme des modalités et procédures de fonctionnement que peut régulièrement mettre en œuvre l'ONU et qui sont approuvées par l'Assemblée générale et ses organes subsidiaires.

38. Cependant, l'essai pilote de la plateforme CAPMATCH révèle également l'ampleur des efforts et des ressources à mettre en œuvre pour que l'ONU puisse nouer des partenariats étroits avec les États Membres, notamment ceux du Sud qui ont des expériences précieuses à partager mais ne disposent pas nécessairement des moyens internes d'en faire profiter les autres. L'encadré 3 expose le rôle de la plateforme CAPMATCH à l'appui de la prospection de candidats en partenariat avec les entités des Nations Unies désignées à cette fin, ainsi que les difficultés rencontrées dans cette entreprise.

Encadré 3
Essai pilote de la plateforme CAPMATCH

L'essai pilote de la plateforme CAPMATCH a démontré la vigueur de la demande, émanant du terrain, d'amélioration de l'accès aux moyens civils spécialisés ainsi que l'ampleur des compétences pouvant être mobilisées auprès de sources jusqu'à présent inexploitées, notamment dans les pays touchés par des conflits et dans l'ensemble des pays du Sud. Elle a cependant aussi démontré que cet outil automatisé devait être appuyé par des ressources humaines et que des processus de sélection établis devaient être appliqués.

La demande portait essentiellement sur les principaux domaines des opérations de consolidation de la paix des Nations Unies entrant dans le cadre des mandats des missions, à savoir les institutions chargées de la sécurité, l'état de droit, les institutions politiques et les fonctions essentielles de l'État. Environ 85 % des demandes formulées sur la plateforme émanaient des missions et des départements du Siège dont elles relèvent. Les organismes, fonds et programmes y ont recouru de façon limitée, faisant davantage appel à leurs propres réseaux et mécanismes de prospection.

L'équipe chargée de la prospection des candidats a été en mesure d'établir un solide réseau de contacts dans les États Membres (50 experts se sont inscrits sur la plateforme, 69 % d'entre eux provenant de pays du Sud). Les activités de prospection menées par l'équipe sont venues compléter et appuyer les procédures en place. Au cours de la période couverte par l'essai pilote, l'équipe a appuyé le déploiement d'experts dans six situations de pays et secteurs (voir sect. II ci-dessus), et a en outre aidé à élargir à plusieurs lieux d'affectation la réserve d'experts à contacter.

Dans la pratique, le travail de prospection a été intensif. L'équipe a souvent dû gérer les différences entre la formulation de la demande et les modalités selon lesquelles les compétences civiles étaient disponibles. Les demandes d'appui ont souvent donné lieu à des ajustements, sur la base de l'expérience acquise, concernant le niveau de l'expert recherché afin d'attirer le juste degré de compétence. Par exemple, une demande concernant un spécialiste de la rédaction de textes législatifs pour le Soudan du Sud a été reformulée en vue de trouver une personne plus expérimentée et de trouver le juste niveau d'expérience parmi le personnel fourni par le Gouvernement. Les délais indiqués ont fait l'objet de modifications et l'équipe a dû travailler en collaboration étroite avec les États Membres pour les aider à identifier les experts répondant aux conditions demandées et pour répondre aux questions concernant les besoins.

Les États Membres participant au processus ont également identifié un ensemble de difficultés internes tenant à leurs procédures de fonctionnement, en particulier ceux qui n'ont pas l'habitude de prêter du personnel civil par l'intermédiaire de l'ONU. Ces difficultés tenaient à l'identification des domaines de compétence pertinents, aux procédures relatives au détachement et à la réintégration des fonctionnaires nationaux et, pour certains pays, au fondement juridique des déploiements. Les travaux du réseau indépendant sur les moyens civils, qui a rassemblé l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Norvège, la Russie et la Turquie à l'occasion d'une série de réunions tenues à Bali (Indonésie), Brasilia, Moscou et Oslo, a aidé, de l'avis des États Membres, à aplanir ces difficultés.

Les efforts de prospection ont utilement aidé à surmonter ces difficultés. Les États Membres souhaitaient que soit mis en place un partenariat capable de soutenir une relation durable à long terme, étant donné que les deux parties intéressées devaient résoudre un certain nombre de problèmes pour que les déploiements soient possibles. L'essai pilote de la plateforme CAPMATCH a aussi mis en évidence l'importance des systèmes établis aux fins des activités de prospection par le Département de l'appui aux missions et le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité du Département des opérations de maintien de la paix et celle de la demande d'intensification de ces efforts qui émane tant des États Membres que des missions. Il semblait manifeste que les États Membres souhaitaient nouer des partenariats avec l'ONU, dans le cadre des structures normales du Secrétariat et selon les procédures de sélection établies.

39. Sur la base des enseignements tirés de cet essai pilote, j'ai l'intention : a) d'abandonner l'idée d'une mise en concordance automatique; et b) de renforcer les efforts de prospection au Siège afin d'élargir et d'étoffer la réserve de moyens civils disponibles à l'appui des tâches de renforcement des institutions dont sont chargées les missions.

40. Il faudra, en particulier, dans le cadre de ces efforts, s'employer à étoffer la réserve de moyens civils à l'appui de la création d'institutions nationales pouvant répondre aux problèmes spécifiques liés à l'intégration d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans les situations d'après conflit, comme souligné, notamment, dans les résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008) du Conseil de sécurité et dans mon rapport sur la participation des femmes à la consolidation de la paix (A/65/354-S/2010/466).

41. Ces efforts devraient également s'appuyer sur les conclusions de l'examen du dispositif de l'ONU relatif à la problématique hommes-femmes dans les pays sortant d'un conflit, réalisé par ONU-Femmes en partenariat avec le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le HCDH, l'UNICEF, le PNUD et le Fonds des Nations Unies pour la population, qui soulignent la nécessité d'accroître l'offre de compétences spécialisées sur les questions d'égalité entre les sexes pour couvrir tout un ensemble de besoins institutionnels consécutifs à des conflits et de domaines d'activité relevant des mandats des missions, comme les opérations de désarmement, démobilisation et réintégration, la réforme du secteur de la sécurité ou l'état de droit. Des expériences comme les récents échanges, financés par le Fonds pour la consolidation de la paix, auxquels se sont livrés la Côte d'Ivoire et le Sénégal pour promouvoir des femmes à des postes de commandement du secteur de la sécurité et pour établir des services de police sensibles aux questions d'égalité entre les sexes, illustrent la demande qui s'exprime en faveur d'un tel appui et l'intérêt que présente celui-ci. Je me suis engagé à nommer davantage de conseillers pour la protection des femmes au sein des missions de maintien de la paix, afin de faire face à la violence sexiste, ainsi qu'à assurer la présence de compétences en la matière dans l'évaluation et la planification intégrées et aux plus hauts niveaux de la direction des missions, et à encourager une poursuite de la collaboration entre les missions des Nations Unies et les équipes de pays sur ces questions.

42. Plus généralement, mon objectif est de faire en sorte que les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales soient appuyées, au Siège, par une capacité de planification des effectifs et de prospection axée sur le terrain qui corresponde aux initiatives de réforme et aux impératifs de l'Organisation et qui aide ces missions à accéder aux compétences qui leur sont nécessaires pour mener à bonne fin leurs mandats.

43. Les services qui s'occupent actuellement de la prospection des candidats sont surchargés. Le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité dispose actuellement d'un poste à plein temps inscrit à son budget, dont le titulaire est chargé de prospecter, dans le domaine du droit pénal et des services de conseils judiciaires, en vue de pourvoir dans les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales 400 postes de conseiller spécialiste des questions judiciaires et pénitentiaires, chargé de donner des conseils et d'exercer ses compétences en matière de renforcement des institutions. La situation est encore plus grave à la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux

missions, où un seul poste à plein temps est consacré au contrôle et à la coordination des activités de prospection de candidats pour l'ensemble des postes à pourvoir dans les missions.

44. Pour que les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales disposent d'un appui efficace, il faudra que les activités de prospection futures soient rattachées à une approche renforcée de la planification des effectifs de façon à bien identifier les insuffisances des capacités les plus importantes et à déterminer où se trouve la meilleure source de candidats répondant aux conditions requises et comment les mobiliser à bref délai. Pour ce faire, le Département de l'appui aux missions proposera de renforcer, au moyen des ressources dont il dispose, la capacité de la Division du personnel des missions, qui est chargée de ces opérations. Ces éléments fonctionnels, ainsi que les experts fonctionnels du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité et des autres éléments fonctionnels du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques, seront alors mieux à même d'utiliser efficacement les ressources qui leur sont affectées pour faire en sorte que les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales soient dotées des moyens civils dont elles ont besoin pour mener leurs mandats à bonne fin.

45. Je recommande à l'Assemblée générale d'appuyer le renforcement, dans la limite des ressources disponibles, des moyens dont dispose le Département de l'appui aux missions pour mener les activités de gestion prévisionnelle des effectifs et de prospection de candidats. Je recommande que les États Membres, en complément de ces efforts, engagent à titre volontaire des ressources techniques et financières supplémentaires aux fins d'intensifier, dans l'ensemble du système des Nations Unies, les activités de prospection de candidats dans les pays du Sud.

V. Enseignements tirés de l'expérience du renforcement de la coopération régionale, de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, ainsi que des partenariats avec les institutions financières internationales

46. Dans sa résolution 66/255, l'Assemblée générale a indiqué que le resserrement de la coopération régionale, de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire était un élément essentiel du renforcement des institutions aux lendemains d'un conflit. Cela revient à reconnaître que l'appui prêté par l'intermédiaire du système des Nations Unies ne représente qu'une partie de l'assistance globale nécessaire pour soutenir les institutions nationales.

47. Ces dernières années, un certain nombre d'initiatives de coopération Sud-Sud et d'échanges triangulaires ont donné de bons résultats. C'est le cas notamment du projet de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, au Soudan du Sud, qui est à présent bien évaluée, des échanges entre la Somalie et le Timor-Leste, des échanges entre la Côte d'Ivoire et les pays africains qui ont mené à bien des opérations de désarmement, de démobilisation et réintégration et de réforme du secteur de la sécurité et des échanges entre le Libéria et la Sierra Leone. D'autres exemples sont présentés en détail dans l'encadré 4.

Encadré 4

Enseignements tirés de l'expérience – promotion de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire dans le domaine du renforcement des institutions

Au Yémen, le PNUD a aidé le Gouvernement à mettre au point le projet d'autonomisation économique des jeunes, qui consiste, dans un premier temps, à procurer aux jeunes des emplois à bref délai puis à apporter des dons de contrepartie, complétés par des conseils techniques, aux fins de la création d'entreprises. Ce programme s'appuie sur l'expérience acquise à l'occasion de l'exécution, au Burundi, du programme relatif à l'autonomisation des jeunes et aux modes de subsistance viables lié à la réinsertion des combattants, et bénéficie d'un appui financier du Japon et de la République de Corée. La capacité qu'avait le PNUD de tirer parti des compétences acquises à l'occasion de différents programmes concernant des pays sortant d'un conflit a été essentielle pour la mise au point de cet échange.

Le Gouvernement du Libéria, appuyé par la Suède, a demandé une assistance aux fins de tirer parti de l'expérience acquise en Sierra Leone pour renforcer le recouvrement des recettes fiscales. Malgré un échange initial satisfaisant, des retards sont ensuite survenus, faisant apparaître la nécessité d'une intervention des entités opérationnelles des Nations Unies pour assurer la liaison entre le gouvernement hôte et les prestataires. La Mission des Nations Unis au Libéria et le PNUD ont joué ce rôle.

Sur la base de l'expérience acquise par le Brésil dans le domaine du renforcement des capacités nationales en matière d'alimentation scolaire, de nutrition et de sécurité alimentaire, le Programme alimentaire mondial (PAM) a créé, en partenariat avec le Gouvernement brésilien, le Centre d'excellence contre la faim. Tirant parti des enseignements de l'expérience brésilienne, le Centre a prêté une assistance technique à d'autres pays, notamment la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Libéria, le Mali, le Rwanda et le Timor-Leste. La participation du PAM, qui a identifié les possibilités d'appliquer les expériences pertinentes, a été importante pour obtenir des résultats et pour diffuser des informations concernant le programme.

48. Les enseignements à tirer de ces expériences sont les suivants :

a) Les pays sortant d'un conflit sont demandeurs et désireux d'engager une coopération avec des États Membres du Nord et du Sud;

b) Pour concrétiser les avantages de cette coopération, il faut établir, sur le terrain et au niveau global, des liens opérationnels propres à faciliter le dialogue avec les pays hôtes et les pays prestataires, ainsi qu'à préparer des échanges et à les appuyer sur le terrain.

49. L'ONU a également rassemblé des informations sur l'évolution des méthodes appliquées par les États Membres prestataires, tant du Nord que du Sud[4]. Les pays du Sud chargent souvent leurs organismes sectoriels ou provinciaux de prêter une assistance à des pays sortant d'un conflit ou à d'autres partenaires (« solidarité sectorielle »). Cette approche est conforme à l'argument développé par les pays touchés par un conflit en faveur d'une intensification des échanges de pair à pair. La coopération des pays du Nord, bien qu'elle soit moins directement rattachée à des expériences intérieures de transformation institutionnelle, fait profiter ses bénéficiaires d'une expérience acquise au fil des décennies et comporte la possibilité de rattacher la coopération technique à des sources de financement plus vastes, comme l'appui budgétaire général ou sectoriel et les projets de relèvement. Les deux approches sont complémentaires et peuvent être exploitées avec profit grâce à une meilleure coordination.

50. Conformément aux demandes formulées par les États Membres (voir résolution 67/226 de l'Assemblée générale), et en vue de résoudre les problèmes susmentionnés, le système des Nations Unies s'efforcera de prêter un appui plus structuré aux États Membres engagés dans des partenariats Sud-Sud et des partenariats triangulaires. Cet appui pourra inclure les éléments suivants :

a) Appui au niveau du pays, pouvant prendre cinq formes principales :

i) Programmes autonomes de coopération Sud-Sud ou de coopération triangulaire, comme dans le cas du programme d'échange de l'IGAD;

ii) Incorporation de la coopération Sud-Sud ou triangulaire dans de plus vastes projets ou programmes de renforcement des institutions financées par l'intermédiaire des organismes, fonds ou programmes des Nations Unies;

iii) Facilitation d'accords de planification sectorielle faisant intervenir des pays tant du Nord que du Sud;

iv) Facilitation d'accords de jumelage entre les organismes présents dans les pays sortant d'un conflit et ceux qui disposent d'expériences pertinentes en matière de transition après un conflit ou de renforcement des capacités;

v) Exploration des possibilités d'intensifier le rôle que jouent la diaspora, le secteur privé et des fondations privées en tant que sources tant de financement que de compétences techniques à l'appui du renforcement des institutions;

b) Sensibilisation des États Membres, en particulier les États prestataires du Sud, au besoin des pays sortant d'un conflit et aux instruments envisageables pour y répondre. Cela peut inclure, à la demande des gouvernements, des échanges sur des questions techniques, sur la base des enseignements de l'expérience, concernant la manière de structurer, coordonner et préparer l'offre de compétences dans le cadre de programmes élargis;

c) Rassemblement d'informations sur les expériences des pays du Sud en matière de renforcement des institutions au lendemain d'un conflit et échange d'informations entre les États Membres sur les enseignements à en tirer;

---

[4] *Institution-building in post-conflict and post crisis situations: Scaling up South-South and triangular cooperation*, initiative des Nations Unies sur les moyens civils, 2013; et http://ssc.undp.org.

d) Mise au point d'instruments opérationnels types, comme des modèles d'accords juridiques.

51. Le PNUD jouera un rôle particulièrement important dans ce domaine, tirant parti des réseaux de coopération avec les gouvernements de pays sortant d'un conflit et de pays prestataires du Nord et du Sud, des outils et des cadres de dialogue mis au point par le Bureau des Nations Unies pour la coopération Sud-Sud et des partenariats qu'il a établis avec des organisations telles que l'Organisation internationale pour les migrations, le Fonds d'équipement des Nations Unies, ONU-Femmes et la Banque mondiale. Lorsque des ressources programmatiques supplémentaires seront nécessaires, des appels à contributions volontaires spécifiques seront présentés aux États Membres intéressés. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix est également bien placé pour appuyer, par l'intermédiaire du Fonds de consolidation de la paix, des programmes prioritaires définis au niveau des pays qui incluent la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire aux fins du renforcement des institutions dans des situations d'après conflit.

52. Une deuxième forme essentielle de partenariat concerne les institutions financières internationales (voir la résolution 67/226 de l'Assemblée générale). Je me suis efforcé, avec le Président de la Banque mondiale, d'intensifier le partenariat entre l'ONU et la Banque au profit des pays se trouvant dans des situations d'après conflit. À l'occasion de visites que nous avons conjointement effectuées, en compagnie d'autres dirigeants internationaux, dans la région des Grands Lacs et au Sahel, nous avons pris connaissance des points de vue des gouvernements et des dirigeants de la société civile et avons œuvré de concert à la mobilisation des ressources nécessaires à l'appui de la consolidation de la paix aux niveaux national et régional.

53. Le détail des activités opérationnelles effectuées à l'appui du partenariat entre la Banque mondiale et l'ONU a révélé que l'action des deux institutions était complémentaire dans de nombreux domaines. Ainsi, les ressources déployées dans les domaines de la planification et de la budgétisation de la sécurité et de la justice sont un très bon exemple de l'exploitation des avantages comparatifs respectifs des deux institutions en vue de répondre à un besoin auquel aucune des deux n'aurait pu faire face par elle-même, l'ONU exerçant ses compétences spécialisées dans les domaines de la sécurité, de la police, de la justice et de l'administration pénitentiaire et la Banque mondiale, dans celui de l'analyse technique des dépenses publiques. La « carte des options » exposées plus haut met en évidence des complémentarités similaires.

54. Alors que la Banque mondiale doit établir ses pratiques mondiales dans les prochains mois, nous sommes prêts à coopérer pour approfondir ce travail sur l'administration publique et pour engager un nouveau partenariat sur la création d'emplois. L'ONU se tient également prête a étoffer ses partenariats avec les autres organisations : par exemple, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et le PNUD se concertent avec la Banque africaine de développement, l'Union européenne et la Banque mondiale à propos des instruments de financement de la transition et nous avons tenu des consultations avec la Banque africaine de développement sur les orientations de son groupe de haut niveau sur les États fragiles.

55. Une troisième forme essentielle de partenariat concerne les organisations régionales. Il serait particulièrement utile d'intensifier la coopération en matière

d'appui au renforcement des institutions nationales, notamment dans les domaines des élections et de l'état de droit. Cette année, la Ligue des États arabes a retenu les capacités civiles comme thème de ses réunions sectorielles biannuelles et mis au point un plan d'action de suivi. Une action décidée à cette occasion, qui concerne des activités conjointes de formation sur l'évaluation des besoins après un conflit, est prévue pour janvier 2014. L'Union africaine a engagé, par l'intermédiaire de l'Initiative de solidarité africaine, des échanges concernant les besoins de renforcement des institutions dans plusieurs de ses États membres, et l'ONU est attachée à appuyer ce processus.

56. Il existe également des possibilités inexploitées de mettre en œuvre des partenariats de financement aux niveaux régional et sous-régional. J'ai pu constater, à l'occasion de mes récentes visites dans la région des Grands Lacs et au Sahel, qu'une partie des besoins des pays en situation d'après conflit appelle une action au niveau sous-régional de nature à apporter une assistance qui renforce la confiance envers les institutions de part et d'autre des frontières et qui rattache l'aide prêtée à un pays donné à l'action déployée en faveur des pays voisins. Dans les années qui viennent, il conviendra de renforcer cette approche de l'appui régional à la consolidation de la paix, ainsi que les échanges de compétences, d'informations et de connaissances civiles sur le renforcement des institutions après un conflit, sous la direction des organisations régionales, et avec la participation active des organes intergouvernementaux, de l'ONU et des donateurs bilatéraux. La Commission de consolidation de la paix est bien placée pour assurer le renforcement de ces liens.

57. **Je demande instamment aux États Membres d'appuyer l'action que déploie le PNUD, en conjonction avec d'autres entités des Nations Unies, pour faciliter les partenariats Sud-Sud et les partenariats triangulaires aux fins de la consolidation de la paix.**

VI. Conclusions, observations et recommandations

58. L'Organisation des Nations Unies a fait des progrès en ce qui concerne l'utilisation sur le terrain des produits axés sur le savoir et les dispositions organisationnelles prises à l'appui d'aspects essentiels du renforcement des institutions après un conflit. Ces progrès ont notamment permis d'établir des orientations générales sur le renforcement des capacités et la planification intégrée, et de consolider les dispositions institutionnelles dans les domaines de la police, de la justice et de l'administration pénitentiaire, des processus politiques inclusifs et des fonctions essentielles de l'État. Les résultats de ces efforts se manifestent sur le terrain par de nouvelles approches du renforcement des institutions nationales dans des situations comme celle de la Somalie et par l'identification de données d'expérience et de compétences dans des pays qui ont mené à bonne fin une transition démocratique après un conflit, tout particulièrement parmi les pays du Sud.

59. Nous n'avons pas achevé toutes les tâches que nous nous étions fixées mais, chemin faisant, nous avons beaucoup appris. Le dialogue fructueux qui s'est établi à cette occasion entre le Secrétariat, les organismes, fonds et programmes et les États Membres a démontré que le resserrement de la collaboration restait nécessaire. Je considère que l'appui au renforcement des moyens civils et des institutions

nationales est un domaine essentiel de la coopération entre le Secrétariat, les organismes, fonds et programmes, les États Membres et les autres partenaires.

60. Dans le prolongement de ce dialogue, le présent rapport expose un nombre relativement limité de mesures propres à améliorer la prestation de l'assistance au niveau des pays, sur la base des structures et processus actuellement autorisés.

61. **Appropriation nationale du renforcement des institutions : Je recommande à l'Assemblée générale d'encourager l'application des mesures et de l'expérience acquise exposées aux paragraphes 19 à 33 du présent rapport. J'appelle les États Membres à assurer un financement durable et fiable aux activités des Nations Unies visant à appuyer le renforcement des institutions au sortir d'un conflit, en particulier à favoriser l'intégration des efforts du Secrétariat et des organismes, fonds et programmes, comme indiqué ci-dessus.**

62. **Prospection de candidats : Je recommande à l'Assemblée générale d'appuyer le renforcement, dans la limite des ressources disponibles, des moyens dont dispose le Département de l'appui aux missions pour mener les activités de gestion prévisionnelle des effectifs et de prospection de candidats. Je recommande que les États Membres, en complément de ces efforts, engagent à titre volontaire des ressources techniques et financières supplémentaires aux fins d'intensifier, dans l'ensemble du système des Nations Unies, les activités de prospection de candidats dans les pays du Sud.**

63. **Coopération Sud-Sud et coopération triangulaire : Je demande instamment aux États Membres d'appuyer l'action que déploie le PNUD, en conjonction avec d'autres entités des Nations Unies, pour faciliter les partenariats Sud-Sud et les partenariats triangulaires aux fins de la consolidation de la paix.**

64. Le présent rapport, qui est le dernier rapport établi de façon autonome dans le cadre de l'initiative sur les moyens civils, marque le début d'un effort concerté, dans l'ensemble du système des Nations Unies, pour appliquer les principaux enseignements tirés de l'expérience dans le domaine du renforcement des institutions et étoffer les partenariats avec les États Membres et les autres acteurs principaux.

65. L'Organisation des Nations Unies reste déterminée à en faire davantage, avec l'appui des États Membres. Les voies qui mènent à la paix sont complexes mais il nous faut continuer de nous efforcer d'être davantage à l'écoute des citoyens de pays sortant d'un conflit pour être à même de les aider à renforcer les institutions nationales qui, en dernière analyse, sont le seul rempart permettant d'écarter durablement le risque d'un regain d'insécurité.